

UNA PROPOSTA CONCRETA DELL'ANCE PER UN EFFICACE CONTRASTO ALLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

L'impegno dell'Ance nella lotta alla criminalità organizzata

L'Ance, nella consapevolezza che solo con la decisa e incessante lotta alla criminalità organizzata è possibile garantire le condizioni per la crescita e lo sviluppo di tutto il Paese, è da sempre impegnata, unitamente a Confindustria, in un'intensa azione volta a garantire la sicurezza del territorio e la tutela delle imprese.

Premesso che non si intende proporre alcuna sostituzione o modifica delle normali procedure di controllo antimafia a carico delle imprese ed attualmente in vigore, si ritiene, però, necessario ampliare gli strumenti di controllo a disposizione delle Autorità, in modo da creare una barriera tra l'attività d'impresa e le possibili attività economiche della criminalità organizzata in modo da impedire la loro infiltrazione nell'economia.

Accordo con la Procura Nazionale Antimafia

E' un percorso che l'Associazione ha condiviso, fin dal 2009, con la Procura Nazionale Antimafia, con la quale ha concordato le seguenti azioni e modalità di intervento:

- garantire la tracciabilità dei pagamenti con riguardo ai lavori pubblici;
- controllare gli automezzi adibiti al trasporto dei materiali per l'attività dei cantieri, al fine di rendere facilmente individuabile la proprietà degli stessi automezzi;
- identificare gli addetti presenti nei cantieri;
- costituire presso tutte le Prefetture elenchi di fornitori, non soggetti al rischio di inquinamento mafioso.

Le prime tre misure sono state accolte dal legislatore che nel "Piano straordinario contro le mafie" (Legge 136/2010) ha previsto norme specifiche in tema di tracciabilità dei flussi finanziari, controllo degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali nei cantieri e identificazione degli addetti nei cantieri.

Il tema delle *white list*, invece, non ha ancora trovato analoga e adeguata collocazione nel quadro normativo, accanto agli strumenti per la lotta contro le infiltrazioni della criminalità organizzata, nonostante sia stato introdotto dal legislatore da oltre due anni.

L'istituzione delle liste prefettizie, infatti, è stata accolta dal Governo nei provvedimenti, per la ricostruzione post-terremoto in Abruzzo (DI 39/2009), per i lavori relativi all'Expo 2015 (DI 135/2009) e per il Piano straordinario carceri (DI 195/2009), oltre ad essere prevista, peraltro in maniera molto generica, all'articolo 4, comma 13 del DL 70/2011.

Per questo appare opportuno ripercorrere il processo che ha portato alla definizione della proposta e le modalità con cui è stata recepita dal Legislatore.

La funzione delle white list

Il tema delle *white list* nasce dalla constatazione che l'infiltrazione malavitosa, più che i contratti principali, riguarda i sub-contratti, soprattutto quelli relativi a specifiche attività economiche che sono espressione del controllo del territorio esercitato dalle organizzazioni criminali. Si tratta delle attività, a valle dell'aggiudicazione degli appalti, che interessano, in maniera particolare, il ciclo delle cave, del calcestruzzo e del bitume, i cottimi, i noli a caldo e a freddo e lo smaltimento in discarica.

Non a caso, quindi, tali attività sono state individuate dalla Direttiva del Ministro dell'Interno del 23 giugno 2010 e riprese nell'articolo 13 del disegno di legge n. 4434, "anticorruzione", già approvato dalla Camera e trasmesso al Senato in seconda lettura il 15 giugno 2012.

E' evidente come, molto spesso, i soggetti che operano nelle citate attività si trovino ad agire sul territorio in regime di monopolio naturale, e questa condizione rende inevitabile il rapporto tra loro e le imprese che operano in quei territori.

Tale affermazione poggia su precise considerazioni di natura logistica, tecnica ed economica, come evidenziato nella nota allegata.

Il caso più rappresentativo è quello legato al "ciclo" del calcestruzzo.

Per una buona esecuzione dei lavori è necessario che gli impianti di betonaggio siano scelti in prossimità del luogo di utilizzo, visto che il materiale deve essere messo in opera entro due ore dal momento in cui viene introdotta l'acqua nella miscela (corrispondente al momento di carico della betoniera), come espressamente previsto nelle Linee guida sul Calcestruzzo Preconfezionato al capitolo 5.3. "Movimentazione del calcestruzzo". E' evidente, quindi, che la distanza tra l'impianto di betonaggio e il cantiere non può essere superiore ai 30/40 km e che, quindi, ciascun cantiere non potrà che rivolgersi ai pochi fornitori presenti entro quella distanza.

Per tali attività, quindi, appare indispensabile creare, a livello prefettizio e in ciascun ambito territoriale, un elenco dei soggetti per i quali venga escluso il tentativo di infiltrazione mafiosa, ai sensi dell'art. 10 del DPR 252/98.

In tali elenchi, quindi, le imprese operanti in quello stesso territorio potranno scegliere il proprio partner commerciale senza timore di imbattersi in soggetti in "odore" di mafia.

Nella direzione di identificare i settori a maggiore rischio, un importante passo in avanti è stato compiuto con i DPCM del 18 ottobre u.s., relativi alla ricostruzione dell'Abruzzo e all'Expo Milano 2015. I decreti, infatti, operano una selezione delle attività a più elevato rischio di infiltrazione mafiosa.

In questo modo, l'attività delle Prefetture si concentra sulle attività realmente permeabili alle infiltrazioni della criminalità, attraverso il controllo, puntuale e sistematico, di un numero limitato di imprese, peraltro facilmente identificabili, per il loro stretto legame con il territorio.

L'obbligatorietà dell'iscrizione alle liste

La definizione delle attività a rischio è senz'altro un passo importante, che, come illustrato più avanti, rischia di essere vanificato dalla mancanza di una esplicita obbligatorietà dell'iscrizione a tali elenchi e prevedono per le imprese operanti in tali settori.

Anche il citato art. 13 del D.D.L. "anticorruzione individua le attività a maggiore rischio di infiltrazione mafiosa e prevede per tali attività l'informazione antimafia, di cui all'art. 10 del D.P.R. 252/1998, indipendentemente dal valore delle soglie.

La stessa norma prevede, peraltro, che l'elenco di tali settori possa essere aggiornato periodicamente, per tener conto di eventuali mutamenti nelle strategie criminali di penetrazione nelle attività economiche.

Come Ance, riteniamo che tale norma, nella nuova formulazione, costituisca senz'altro un importante passo in avanti che, tuttavia, andrebbe completata, esplicitando chiaramente che l'iscrizione alle *white list* delle imprese operanti nei settori a rischio sia una condizione necessaria per l'esercizio della stessa attività. In tal modo il controllo verrebbe esteso a tutti gli operatori di tali settori, sia per le forniture relative a lavori pubblici che a quelle per i lavori privati.

L'obbligatorietà dell'iscrizione negli elenchi ai fini dell'esercizio dell'attività stessa trova ragione in due aspetti.

Innanzitutto, come dimostra l'evidenza empirica, le *white list* costituite su base volontaria, attualmente esistenti, risultano del tutto inefficaci. Gli operatori, infatti, hanno dimostrato di non comprendere l'utilità dell'iscrizione a tali liste, ma di percepirla come una complicazione aggiuntiva.

Inoltre, l'obbligatorietà dell'iscrizione consentirebbe di estendere il controllo sistematico delle Prefetture a tutti gli investimenti in costruzioni, sia pubblici che privati.

Infatti, circoscrivere l'applicazione delle *white list* ai soli contratti sottoscritti per appalti pubblici lascia al di fuori del controllo sistematico delle Prefetture la grande maggioranza degli investimenti in costruzioni.

Vale la pena ricordare, a questo proposito, che, secondo le informazioni più recenti, gli investimenti in opere pubbliche costituiscono solo il 17% del mercato, essendo il restante 83% composto da interventi di natura privata.

Peraltro, gli effetti di un controllo sistematico sui materiali che hanno particolare valenza sulla qualità del prodotto edilizio, come ad esempio il calcestruzzo,

rendono evidente la necessità di estendere il controllo su tutto il mercato, non solo su quello pubblico.

Nei DPCM per la ricostruzione in Abruzzo e per l'Expo Milano 2015, la previsione, per le attività a più elevato rischio di infiltrazione mafiosa, dell'iscrizione agli elenchi di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, dovrebbe intendersi, quindi, come obbligatoria ai fini dell'esercizio dell'attività stessa.

Allegato

NOTA TECNICA SULLE FORNITURE DI PRODOTTI IN SETTORI A "RISCHIO"

Con riferimento alle situazioni relative alle lavorazioni cosiddette "a rischio", (quali la fornitura di conglomerati cementiti o bituminosi e le operazioni di movimento terra e trasporto di inerti o rifiuti), appare opportuno chiarire le ragioni che portano a definire come "inevitabile" il rapporto che può crearsi tra l'impresa esecutrice ed i soggetti operanti in tali settori.

In altre parole, l'affermazione secondo la quale in molti casi "si è obbligati a contrattare con un particolare fornitore", poggia su aspetti tecnici che sono ricompresi in tutti i capitolati tecnici dei lavori, e nelle norme tecniche di settore, nazionali ed internazionali, che costituiscono vincoli ben noti agli operatori.

In particolare:

A) Fornitura e posa in opera di conglomerato cementizio

Al fine di garantire la qualità del calcestruzzo prodotto in centrali di betonaggio, le "Linee Guida sul Calcestruzzo Preconfezionato", edite dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, al capitolo **5.3. "Movimentazione del calcestruzzo"** stabiliscono che:

"Il trasporto del calcestruzzo dal luogo del confezionamento a quello di impiego, dovrà avvenire utilizzando mezzi e attrezzature idonee a evitare che si verifichi la segregazione dei vari componenti dell'impasto o il deterioramento dell'impasto stesso".

Ulteriore indicazione è contenuta al **§ 5.3.1** "[...] in relazione alle condizioni ambientali, salvo che non vengano previste idonee misure (quali la aggiunta di additivi ritardanti), **il calcestruzzo dovrà essere messo in opera entro 2 ore dal momento in cui è stata introdotta l'acqua nella miscela** (corrispondente all'ora di carico della autobetoniera). A tal fine il Documento di Trasporto (DDT)

dovrà riportare l'ora di consegna convenuta e la durata prevista delle operazioni di getto”.

Anche al fine dei controlli da eseguire al ricevimento del calcestruzzo in cantiere e quindi dell'accettazione da parte della Direzione Lavori, il § 8 fissa quanto segue:

“.....È compito e responsabilità di chi riceve il calcestruzzo:

- verificare, dal documento di consegna, l'ora di carico e di prevista consegna del calcestruzzo ed accertarsi che l'organizzazione data allo scarico e alla messa in opera consenta il rispetto dei tempi indicati al punto 5.3.1.; [...]

L'importanza di tenere sotto controllo il tempo intercorso tra l'introduzione dell'acqua nella miscela e quello di fine operazioni di getto in cantiere è sottolineata anche nella norma europea Uni En 206-1 "Calcestruzzo: specificazione, prestazione, produzione e conformità", cui il DM 14 gennaio 2008 "Norme tecniche per le costruzioni" fa riferimento per le procedure di posa in opera del calcestruzzo. Infatti, al § 7.3 "Documento di consegna del calcestruzzo preconfezionato", è stabilito che alla consegna del calcestruzzo, il produttore dovrà fornire all'utilizzatore un documento di consegna su cui siano riportate una serie di informazioni tra cui:

- Giorno ed ora del carico, ovvero ora del primo contatto tra acqua e cemento;
- Ora di arrivo del calcestruzzo in cantiere;
- Ora di inizio scarico;
- Ora di fine scarico.

In conclusione, **per una buona esecuzione dei lavori**, condizionata dalla perdita di lavorabilità del calcestruzzo col passare del tempo dall'introduzione dell'acqua nella miscela, **è necessario che gli impianti di betonaggio siano scelti in prossimità con il luogo di utilizzo**, in modo da contenere entro le due ore il periodo massimo in cui, a partire dall'introduzione dell'acqua nella miscela, compreso il tempo del trasporto e l'arrivo in cantiere, vengano completate le operazioni di getto.

B) Fornitura e posa in opera di conglomerato bituminoso

Le Norme per l'accettazione da parte della Direzione dei Lavori prescrivono che:

- Il trasporto del conglomerato dall'impianto di confezione al cantiere di stesa dovrà avvenire mediante mezzi di trasporto di adeguata portata, efficienti e veloci sempre dotati di teloni di copertura avvolgenti per evitare il raffreddamento superficiale e la conseguente formazione di crostoni superficiali.
- **La percorrenza stradale dall'impianto di confezionamento al cantiere di stesa, non dovrà richiedere un tempo superiore all'ora** per non causare il raffreddamento del conglomerato.

- Il conglomerato all'atto della stesa dietro la finitrice dovrà avere una temperatura non inferiore ai 130-140 gradi.

Se, come noto, la temperatura del conglomerato, alla bocca dell'impianto, è di circa 180 gradi, appare evidente come sia necessario che la stesa avvenga entro il tempo massimo di un'ora e che si disponga di un numero sufficiente di mezzi di trasporto, atto ad assicurare una alimentazione regolare del cantiere di stesa, poiché una carenza di mezzi di trasporto provoca:

- a) arresti all'impianto che, oltre a modificare il regime termico, alterano la composizione del conglomerato:
- b) arresti alla finitrice che pregiudicano la qualità della stesa e la regolarità del costipamento.

Da indagini di mercato, può facilmente rilevarsi, che le aziende produttrici praticano, per percorrenze non superiori ai 5 km dal loro stabilimento, un prezzo base. Per ogni ulteriore percorrenza media di 10 Km i prezzi alla produzione subiscono aumenti di circa il 15%.

A fronte di tale aumento di costo, ed essendo il corrispettivo dovuto all'impresa riferito all'intera lavorazione (manto bituminoso), il corrispettivo non varia al variare della distanza dall'impianto di approvvigionamento.

E evidente, perciò che **le imprese appaltatrici non possono approvvigionarsi a distanze superiori ai 5/10 Km.**

C) Movimenti di terra - Trasporti a rifiuto – Forniture di inerti

Con riferimento alle attività di trasporto di materiali di risulta i capitolati dei lavori definiscono un corrispettivo fisso per metro cubo di materiale per una distanza fissa, e un incremento per classi di distanza superiori.

Da tale pratica risulta evidente che l'incidenza del solo trasporto, sia esso finalizzato all'approvvigionamento di materiali, sia per lo smaltimento in discarica, determina il raddoppio dei costi ogni 10 Km in più rispetto a quanto previsto e compensato dall'Amministrazione.

Anche in questo caso è evidente come **queste lavorazioni debbano avvenire entro una distanza massima non superiore ai 30 Km.**

CONCLUSIONI

Sia sotto l'aspetto tecnico (buona esecuzione delle opere), sia sotto quello economico (esistenza di un congruo margine di profitto), le imprese devono ricorrere, per l'approvvigionamento, ai fornitori presenti in **un raggio massimo di percorrenza di circa 30-40 chilometri dal luogo di impianto del cantiere, al fine di contenere entro l'ora il tempo massimo di movimentazione.**